

La Zone de libre-échange des Amériques après Buenos Aires : « Beaucoup de bruit pour rien » ?

2001-05-10

Diana Tussie

[La version originale de cet article a été préparée à l'occasion du Sommet des Amériques à Québec.]

Si la société civile a remporté une mince victoire lors de la rencontre des ministres du Commerce au début d'avril à Buenos Aires, les opposants au libre-échange ont fait chou blanc. Peu de progrès ont été réalisés sur les principales questions qui ouvriraient les marchés aux pays de l'Amérique latine. Et les quelques progrès qui ont été accomplis ont clairement montré que le libre-échange pourra faire autant de perdants que de gagnants. Parmi ces perdants, se trouveront vraisemblablement les groupes déjà défavorisés de la société et l'environnement.

Mais d'abord, les bonnes nouvelles. Les ministres du Commerce hémisphérique qui se sont réunis à Buenos Aires ont tenté d'en arriver à un compromis sur les questions touchant la substance et le processus de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). À ce dernier chapitre, ils ont convenu à l'unanimité de rendre publics l'ébauche du texte et tous les documents sur les questions en suspens dans les quatre langues officielles après le Sommet de Québec. Quant à la substance, peu de progrès ont été réalisés si ce n'est sur un calendrier pour les négociations sur les barrières tarifaires. Il a été décidé que les négociations prendraient fin avant janvier 2005. L'échéance pour l'entrée en vigueur de l'accord a été fixée à décembre 2005, de quoi décevoir les pays qui voudraient voir les négociations progresser pour s'achever en 2003.

Une corbeille de questions

Les questions sur lesquelles les ministres n'ont pas réussi à s'entendre ont été mises de côté et le Comité des négociations commerciales a été chargé de poursuivre les discussions. Les principaux points de désaccord ont trait aux dispositions anti-dumping, aux subventions à l'agriculture et aux barrières non tarifaires, questions au coeur de tout accord commercial.

Aussi minime soit-elle, cette entente est toute une réalisation. Jusqu'à tout récemment, l'avènement de la ZLEA semblait une vaine rhétorique ou une perte de temps. L'étape cruciale des concessions mutuelles n'est pas pour demain, mais les négociations ont avancé au cours des trois dernières années. Tant le secteur public que le secteur privé se sont engagés dans le processus, lequel, en retour, est devenu une force motrice. Cette volte-face reflète non seulement l'impulsion imprimée par ce moteur, mais aussi l'attitude des gouvernements latino-américains qui, zélés ou réticents au départ, acceptent maintenant la situation avec réalisme et participent activement aux négociations.

Les attentes et les préoccupations

L'Amérique latine comprend des pays dont les niveaux de développement sont inégaux; où les structures économiques sont variées; et où les différences sont grandes pour ce qui est non seulement de l'envergure économique, mais aussi — ce qui importe peut-être davantage dans le

processus devant mener à la création de la ZLEA — des préoccupations commerciales. Toutefois, les pays dans leur ensemble espèrent stabiliser leur croissance économique grâce au commerce et à l'investissement. À cet égard, beaucoup attendent de la ZLEA qu'elle modifie leur opinion de l'OMC, où les préoccupations des petits pays ont toujours été reléguées et qui les a toujours déçus.

Le processus de la ZLEA doit aussi être considéré comme un aspect de la course aux investissements. Derrière chaque mesure politique, qu'elle abaisse ou accroisse les barrières commerciales, il y a une décision d'investissement. Toute augmentation des barrières tarifaires ou non tarifaires amène des investissements en vue de les contourner. Leur réduction donne lieu à l'élargissement des marchés et, en retour, à l'investissement porteur d'exportations. C'est là que réside le délicat équilibre des politiques commerciales aujourd'hui.

Des gagnants et des perdants

L'Amérique latine est la région du monde où la répartition des revenus est la plus inégale. Voilà qui met la stabilité politique, la sécurité humaine et la dégradation de l'environnement au banc des accusés. Or la ZLEA est censée favoriser la prospérité par le libre-échange, l'intégration économique et l'élimination de la pauvreté. Ce n'est que si l'on atteint ces objectifs que la ZLEA aura une incidence positive sur les populations de l'Amérique latine.

À brève échéance, la libéralisation du commerce produira des gagnants et des perdants. La nécessité de s'adapter créera une ligne de faille entre les groupes qui ont les compétences et la mobilité voulues pour prospérer sur les marchés mondiaux et ceux qui en sont dépourvus. Si l'application de ces mesures ne se fait pas graduellement, il pourrait en résulter de fortes tensions entre les générations, les grandes entreprises et les petites sociétés, et les travailleurs qui n'arrivent pas à rattraper le peloton. Une mise en application graduelle, pourtant, ne pourra à elle seule dissiper les peurs. Il ne suffit pas de le souhaiter pour que fonde la réticence dont font preuve présentement les grands secteurs de l'hémisphère qui, faute d'aide convenable pour s'adapter, pâtiront.

Une libéralisation écologique

La pauvreté généralisée aussi bien que la croissance (qu'elle soit due ou non aux échanges commerciaux) ont un impact sur l'environnement. Songeons, par exemple, que l'Amérique latine possède 23 % des terres cultivables du monde; que 12 % des terres cultivées de la planète se trouvent dans cette région et que presque la moitié des forêts tropicales du monde sont situées en Amérique latine. Plus de 200 millions d'hectares de terres, représentant près du tiers de toutes les terres agricoles, sont modérément ou gravement dégradées.

Il y a moins d'une décennie, personne ne croyait au pouvoir « écologique » du commerce. Les premières études de la Banque mondiale et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ont montré que les améliorations et la revalorisation découlaient de la libéralisation du commerce. L'accès amélioré au marché a été particulièrement efficace pour inciter les pays à hausser leurs normes.

La croissance des exportations

En revanche, une croissance rapide des exportations peut exacerber la situation, là où la conservation des ressources naturelles fait défaut. Sans protection de l'environnement, la croissance des exportations fondées sur des ressources naturelles non renouvelables peut aujourd'hui assurer à un pays un certain confort, mais au prix de compromettre son développement dans les années à venir. Néanmoins, les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes refusent de lier

les questions commerciales aux enjeux de l'environnement et du monde du travail, craignant un protectionnisme occulte. C'est cette position qui a prévalu à Buenos Aires.

Depuis 1998, après le Sommet présidentiel de Santiago, l'ordre du jour a progressé à un rythme soutenu grâce, en particulier, aux groupes de négociation qui se sont réunis régulièrement au cours des trois dernières années pour étoffer les travaux techniques. Le gros des discussions se fait parmi ce dense réseau de négociateurs intermédiaires bien que ce soient surtout les rencontres des ministres du Commerce et les sommets présidentiels qui monopolisent l'attention.

Une transparence accrue

Tout cela représente un sérieux déficit démocratique que la rencontre de Buenos Aires a aidé à combler. Réagissant aux critiques des organisations de la société civile, les ministres ont adopté une série de mesures en vue d'accroître la transparence du processus. Outre la publication des documents, ils ont promis d'offrir à la société civile de nouveaux moyens de participation. Les propositions présentées par la société civile seront ainsi remises au groupe de négociation pertinent. Au-delà de ces procédures, du point de vue de la société civile, le défi le plus important pour la ZLEA dans les prochaines années consiste à faire en sorte que l'intégration économique ne contribue pas à la désintégration sociale des nations et à la détérioration de l'environnement.

Les rares compromis qui ressortent de la rencontre de Buenos Aires laissent présager des heures difficiles au Sommet des Amériques. Les principales questions en litige restent les subventions, les barrières non tarifaires, les dispositions anti-dumping, et les ministres n'ont guère avancé sur ces pierres d'achoppement. Un accord non assorti d'un accès réel aux marchés ne sera pas facile à faire accepter par l'Amérique latine.

Diana Tussie est membre du Réseau latino-américain sur le commerce. Ce projet, financé par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), regroupe des universitaires et des décideurs qui examinent les enjeux du commerce en adoptant un point de vue latino-américain. Diana Tussie est aussi agrégée supérieure de recherche au Département des relations internationales de la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) et au CONICET (Conseil national pour la recherche scientifique et technique) en Argentine. Elle enseigne au cycle supérieur à la FLACSO-Argentine, à l'ISEN (Institut de service extérieur national) et à l'ISEG (Institut d'études supérieures pour les économistes du gouvernement).